

Cezary Kosikowski

PODMIOTY ZARZĄDZANIA GOSPODARKĄ NARODOWĄ
W ŚWIELE REFORMY GOSPODARCZEJ

1. Polska reforma gospodarcza z początku lat osiemdziesiątych posiada złożone uwarunkowania społeczno-polityczne i gospodarcze oraz zakłada głęboki zasięg zmian w procesie gospodarowania i zarządzania. Jak zapisano w *Kierunkach reformy gospodarczej* z lipca 1981 r. — „podstawowym zadaniem reformy jest wprowadzenie w życie takich zasad i takiego mechanizmu funkcjonowania gospodarki, które zapewnią wysoką społeczną efektywność gospodarowania [...] Realizacja podstawowego zadania reformy dokonywać się będzie poprzez uspołecznienie planowania, tworzenie warunków do efektywnej działalności samodzielnych i samorządnych przedsiębiorstw, tworzenie systemu ekonomicznych więzi i stosowanie narzędzi polityki gospodarczej, zapewniających zgodność działalności przedsiębiorstw z interesem społecznym” (teza 11).

Zamierzenia zapisane w *Kierunkach reformy gospodarczej* wskazują, iż mamy do czynienia z próbą tworzenia nowego modelu gospodarczego. W teorii ustalono bowiem, iż dla określenia profilu modelu gospodarczego należy uregulować zawsze cztery grupy problemów: centralne planowanie, centralne zarządzanie, zakres samodzielności przedsiębiorstw oraz zakres nakazów i bodźców ekonomicznych¹.

Dotychczasowy przebieg realizacji reformy świadczy o tym, iż świadomie założono przeprowadzenie zmian poczynając od uporządkowania form prawnych działalności gospodarczej. Znalazło to wyraz w nowych regulacjach prawnych przedsiębiorczości państwowej², a tak-

¹ S. Kruszczyński, *Polityka ekonomiczna i planowanie gospodarki narodowej*, Poznań 1969, s. 75.

² Ustawa z 25 IX 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych. Dz.U. nr 24, poz. 122, z późn. zm.

że działalności gospodarczej realizowanej w formach spółdzielczych³, nieuspołeczniionych⁴ (w rolnictwie i poza rolnictwem) oraz w formach mieszanych (z udziałem podmiotów zagranicznych⁵). Równolegle z regulacjami podmiotowymi podjęto najważniejsze regulacje przedmiotowe⁶ (ceny, płace, finanse, planowanie, podatki, kredyty, dewizy). W sumie tworzy to zespół rozwiązań prawnych regulujących proces gospodarowania.

Niezbędnym elementem modelu gospodarczego jest system zarządzania. Rozwiązania przyjęte w zakresie gospodarowania w zasadzie zdeterminowały kierunki zmian w systemie zarządzania. Co więcej, w przyjętych już rozwiązaniach znalazło się szereg rozwiązań realizujących nowy system zarządzania (np. w ustawach o planowaniu społeczno-gospodarczym, w *Prawie bankowym* itd.).

W naszej teorii i praktyce ugruntował się pogląd, iż zarządzanie gospodarką narodową (dla niektórych kierowanie gospodarką narodową)⁷ jest tak dalece specjalistyczne i skomplikowane, iż wymaga specjalnej organizacji (administracja gospodarcza)⁸. Powierzono je w gruncie rzeczy dwóm podmiotom: partii sprawującej kierowniczą rolę w państwie oraz administracji rządowej (rozbudowanej zresztą w układzie poziomym i pionowym). Występowanie innych podmiotów w procesie zarządzania gospodarką narodową traktowano natomiast co najwyżej jako współudział, mający często niewielki zakres i odświeżny charakter.

W konsekwencji, w pojęciu podmiotów (organów) zarządzania gospodarką narodową mieściły się bez reszty organy administracji państwowej. Dokonując lub zamierzając dokonać pewnych korekt w systemie zarządzania gospodarką narodową, siłą rzeczy obracano się tylko w kręgu administracji. Często zamierzenia te były wewnętrznie sprzeczne, np. zakładano odejście od administracyjnych metod i form zarządzania, ale nie rezygnowano z powierzenia funkcji zarządzania administracji, która nie mogła przecież przestać posługiwać się

³ Ustawa z 16 IX 1982 r., *Prawo spółdzielcze*, Dz.U. nr 30, poz. 210.

⁴ Ustawa z 16 IX 1982 r. zmieniająca ustawę o wykonywaniu i organizacji rzemiosła, Dz.U. nr 31, poz. 213.

⁵ Ustawa z 6 VII 1982 r. o zasadach prowadzenia na terytorium PRL działalności gospodarczej w zakresie drobnej wytwórczości przez zagraniczne osoby prawne i fizyczne, Dz.U. nr 19, poz. 146.

⁶ W dn. 26 II 1982 r. Sejm uchwalił szereg ustaw z tego zakresu; są one opublikowane w Dz.U. nr 7 z 1982 r. i będą dalej cytowane.

⁷ Por. W. Baka, S. Góra, Z. Knyziak, K. Porwit, *Planowanie gospodarki narodowej*, Warszawa 1976, s. 22; L. Bar, *Zagadnienia ogólne*, [w:] *Instytucje prawne w gospodarce narodowej*, red. L. Bar, Wrocław 1981, s. 14.

⁸ Por. Z. Rybicki, *Administracja gospodarcza w PRL*, Warszawa 1978, s. 62 i n.

w swoim działaniu metodami i formami typowymi dla tego rodzaju podmiotów.

Szerokie pojęcie zarządzania i podmiotów zarządzania gospodarką narodową spotykamy przede wszystkim w ujęciach stosowanych w nauce radzieckiej⁹. W szeregu państw socjalistycznych organizacja zarządzania gospodarką narodową jest traktowana jako integralny element organizacji i funkcjonowania społeczeństwa socjalistycznego¹⁰. Nowe konstytucje tych państw są konstytucjami społeczeństw¹¹. Organ zarządzania gospodarką narodową nie są utożsamiane z organami administracji państwowej.

Podmiotowo, podstawowymi elementami politycznej organizacji społeczeństwa socjalistycznego są bowiem: system partyjny; system organów państwowych, wśród których nadrzędna pozycja przypada organom przedstawicielskim; organizacje społeczne ludu pracującego, wśród których szczególna rola przypada związkom zawodowym; stowarzyszenia dobrowolne, organa samorządu społecznego i różne formy partycypacji społecznej, zapewniające współudział obywateli w systemie politycznym¹².

We współczesnych państwach socjalistycznych wyraźnie zaznaczają się tendencje do uspołecznienia procesów gospodarowania, planowania i zarządzania. W tym kierunku idą również założenia polskiej reformy gospodarczej. Charakterystyczne jest zwłaszcza to, iż w *Kierunkach reformy gospodarczej* podmiotowość procesów gospodarowania i zarządzania potraktowano bardzo szeroko, przyjmując pewną kolejność i hierarchię. Kolejno określono więc funkcje: PZPR (teza 19) i innych partii politycznych (teza 20), związków zawodowych (teza 21), organizacji społecznych i stowarzyszeń (teza 22), Sejmu (teza 23), terenowych organów władzy i administracji państwowej (teza 24). Dopiero na tym tle określono funkcje naczelnych i centralnych organów administracji państwowej oraz aparatu bankowego (tezy 25—28). Powinna to być podstawowa dyrektywa dla prawnej regulacji zadań,

⁹ Por. *Zarządzanie gospodarką socjalistyczną. Problemy teorii i praktyki*, red. W. G. Afanasjew, Warszawa 1981; *Gospodarka rozwiniętego społeczeństwa socjalistycznego. Podstawowe cechy. Prawidłowości rozwoju*, red. L. M. Gatowski, Warszawa 1981.

¹⁰ Por. T. Szymczak. *Podstawy ustroju społeczno-gospodarczego*, [w:] A. Budra, M. Rybicki, F. Siemieński, W. Skrzydło, T. Szymczak, *Studia z zakresu konstytucjonalizmu socjalistycznego*, Wrocław 1969, s. 51 i n.

¹¹ Por. S. Zawadzki, *Problemy konstytucjonalizacji społeczno-politycznego mechanizmu władzy w państwie socjalistycznym*, „Państwo i Prawo” 1973, nr 9.

¹² W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1979, s. 199.

kompetencji i form prawnych działania podmiotów zarządzania gospodarką narodową.

Postulat tzw. uspołecznienia zarządzania budzi wiele kontrowersji, jest także różnie ujmowany. Problematykę tę przedstawiłem już w innej pracy¹³, mimo jednak odrębnego jej ujęcia — spowodowanego ograniczonymi możliwościami artykułu — merytorycznie nie tracimy z pola widzenia podmiotów zarządzania gospodarką narodową, zwłaszcza że nowe regulacje prawne dotyczące podmiotów państwowych staną się tylko wtedy logicznymi i spójnymi, o ile uwzględnią będą nowy układ podmiotów zarządzania i różną ich rolę w procesie gospodarowania i zarządzania. Tu więc zajmiemy się bardziej szczegółowo zagadnieniami dotyczącymi zadań, kompetencji i form prawnych ich realizacji państwowych podmiotów zarządzania gospodarką narodową.

2. Problem podziału zadań i kompetencji pomiędzy organami państwowymi od dawna nurtuje naukę prawa¹⁴. Na gruncie literatury socjalistycznej — pomimo powszechnej aprobaty dla naczelnej zasady ustrojowej, tj. jednolitości władzy państwowej — dominuje tendencja do tradycyjnego ujmowania zadań poszczególnych organów oraz wiązania z tym form prawnych działania (stanowienie, wykonywanie i kontrola prawa). Życie bezlitośnie obala ten pogląd, dostarczając nauce tworzywa do akademickich rozważań. W rezultacie, powszechnie występuje się np. przeciwko prawotwórczej działalności administracji państwowej, natomiast nie budzi już takich sprzeciwów prawie całkowite opanowanie przez administrację procesu zarządzania gospodarką narodową.

Dla dokonania podziału zadań i kompetencji pomiędzy organami państwowymi proponuje się zastosowanie różnych kryteriów¹⁵. Wyda-

¹³ C. Kosikowski, *Reforma gospodarcza a uspołecznienie zarządzania gospodarką narodową*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1984, t. XXIX.

¹⁴ Por. J. N. Kuzniecowa, *Kompetencyja wysszych organow vlasti i uprawlenija SSSR*, Moskwa 1969, s. 3 i n.; B. M. Łazariew, [w:] *Kompetencyja organow uprawlenija, ich sowierszenstwowanije*, red. G. H. Popow, Moskwa 1973, s. 76 n. G. H. Jakowlew, *Apparat uprawlenija: principy organizacii*, Moskwa 1974, s. 19 i n.; S. Kowalewski, *Teoria struktury administracji państwowej*, Warszawa 1973, s. 383—385.

¹⁵ Por. J. Borkowski, *Zagadnienie kompetencji ogólnej i szczegółowej w prawie administracyjnym*, „Studia Prawnicze” 1971, nr 31; S. Kowalewski, *Kryteria podziału zadań między organy kompetencji ogólnej a organy kompetencji specjalnej*, „Gospodarka Planowa” 1973, nr 6; tenże, *Teoretyczne podstawy tworzenia organów naczelnych i centralnych*, „Gospodarka Planowa” 1972, nr 6; G. W. Wiszniałow, *Struktura i szaty organow sowietskogo gosudarstwiennogo uprawlenija*, Moskwa 1972, s. 99 n.

je się, iż z punktu widzenia struktury systemu zarządzania (funkcje, organy, formy prawne realizacji funkcji) podstawowe kryterium stanowić powinny funkcje zarządzania¹⁶. Ich katalog obejmuje: 1) kształtowanie i ustalenie założeń (programu) polityki gospodarczej; 2) unormowanie (w sensie tworzenia prawa) przyjętych ustaleń w ramach polityki; 3) kierowanie procesem planowania zadań gospodarczych, ustalonych w ramach polityki i obowiązującego prawa; 4) organizowanie i kierowanie wykonawstwem planowych zadań gospodarczych, wynikających z planów gospodarczych i finansowych, realizowanych w określonej strukturze organizacyjnej gospodarki; 5) kontrolowanie realizacji planowych zadań gospodarczych i analizowanie na tym tle zasadności programów polityki, przyjętych regulacji prawnych i planów gospodarczych oraz warunków organizacyjnych ich realizacji.

Oparcie podziału zadań i kompetencji na funkcjach zarządzania pozwoli na właściwe uwzględnienie roli ustrojowo-prawnej organów władzy, administracji oraz ochrony prawnej i kontroli państwowej. Nie doprowadzi również do sprzeczności pomiędzy zadaniami, kompetencjami i formami prawnymi działania poszczególnych grup organów państwowych.

3. Parlament socjalistyczny, będąc najwyższym organem władzy państwowej, stanowiącym podstawowe akty prawne, ma prawną możliwość określenia własnych zadań, w tym także zadań i kompetencji w zakresie zarządzania gospodarką narodową. Może to uczynić zwłaszcza w formie uchwalanych ustaw, które określają zakres zadań i kompetencji innych organów państwowych, bądź też regulują realizację poszczególnych funkcji zarządzania (programowania, planowania, tworzenia prawa, kierowania wykonawstwem, kontroli).

W praktyce funkcjonowania parlamentów socjalistycznych dominują regulacje prawne wyrażające ujęcie podmiotowe. Oznacza to, że parlament ustanawia pewien porządek prawny w dziedzinie zarządzania gospodarką narodową, powierzając funkcje zarządzania innym organom. Sam zaś, ogranicza się bądź do realizacji kompetencji ustalonych konstytucyjnie, bądź też rozwija je podmiotowo poprzez ustalenie pewnych obowiązków innych organów państwowych wobec parlamentu, bądź wreszcie zastrzega pewne kompetencje tylko do wyłącznej dyspozycji parlamentu.

Prawny zakres kompetencji parlamentu socjalistycznego w zarządzaniu gospodarką narodową może być zatem określony w różny sposób.

¹⁶ Patrz szerzej C. Kosikowski, *Regulacja prawna naczelných organów zarządzania gospodarką narodową (konceptja metodologiczna)*, „Państwo i Prawo” 1982, nr 9.

Sądzę, iż nie pozostaje to bez wpływu na jego ukształtowanie się normatywne, a następnie na faktyczną realizację. Ogólnikowe sformułowanie kompetencji parlamentu w konstytucji, a następnie brak odrębnych ustaw przedmiotowych dotyczących funkcji zarządzania, bardzo poważnie utrudnia określenie tych kompetencji poprzez uchwalenie ustaw podmiotowych (dotyczących zadań i kompetencji innych organów państwowych). Taka sytuacja miała m. in. miejsce w Polsce do 1981 r.

W *Kierunkach reformy gospodarczej* poświęcono wiele miejsca określeniu pozycji Sejmu w zarządzaniu gospodarką narodową. Przyjęto przede wszystkim, że Sejm jako najwyższy organ władzy państwowej stanowić będzie prawa z upoważnienia społeczeństwa i w jego interesie; jedynie Sejm jest uprawniony do ustalania ogólnych zasad planowania, funkcjonowania i zarządzania gospodarką; tylko on jest władny do powoływania i zmieniania podstawowych struktur i mechanizmów gospodarki; wszystkie pozostałe podmioty prawne są obowiązane do przestrzegania ustaw dotyczących gospodarki narodowej; Sejm, jego komisje i organy z mocy prawa uczestniczą w procesie ogólnospołecznego planowania rozwoju gospodarczego w fazie podejmowania inicjatyw, zatwierdzania i kontroli realizacji; Sejm w większym niż dotychczas stopniu może odgrywać rolę arbitra w rozstrzyganiu rozbieżnych interesów różnych grup społecznych.

Poważna część wymienionych zamierzeń została już legislacyjnie zrealizowana. Po raz pierwszy na taką skalę przyjęto zasadę ustawowego uregulowania zagadnień gospodarczych i finansowych, uchwalając podstawowe ustawy z zakresu gospodarki i finansów. Dalsze ustawy, z bogatego programu legislacyjnego reformy gospodarczej, oczekują na uchwalenie, podlegając dyskusji w komisjach sejmowych. Przyjęte do tej pory ustawy mają z reguły charakter przedmiotowy, tzn. regulują poszczególne elementy procesu gospodarowania. Pośrednio określają także zadania i kompetencje podmiotów zarządzania gospodarką narodową, w tym także uprawnienia i obowiązki Sejmu.

Sejm zastrzegł do swojej kompetencji ustalenie — na wniosek Rady Ministrów — wykazu towarów i usług, na które ustala się ceny urzędowe¹⁷. Do jego decyzji zastrzeżono również inwestycje centralne¹⁸. Najpoważniejsze jednak kompetencje w zakresie zarządzania przypadły Sejmowi w dziedzinie planowania¹⁹.

¹⁷ Ustawa z 26 II 1982 r. o cenach, Dz.U. nr 7, poz. 52, z późn. zm.

¹⁸ Ustawa z 26 II 1982 r. o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych, Dz.U. nr 7, poz. 54, z późn. zm.

¹⁹ Ustawa z 26 II 1982 r. o planowaniu społeczno-gospodarczym, Dz.U. nr 7, poz. 51.

Sejm ma zapewniony wpływ na kształtowanie programów polityki gospodarczej, na jej ustalanie i kontrolę realizacji. Do Sejmu należy bowiem ustalanie problemów wymagających opracowania programów perspektywicznych; rozpatrywanie projektów planów perspektywicznych oraz koncepcji długofalowej polityki rządu w dziedzinach o strategicznym znaczeniu dla gospodarki narodowej; rozpatrywanie założeń i sposobów realizacji NPSG i na tej podstawie decydowanie o wyborze wariantu założeń tego planu; uchwalanie NPSG i ustalanie maksymalnego poziomu nakładów na inwestycje centralne oraz relacje określające dopuszczalne zadłużenie za granicą; rozpatrywanie założeń do centralnego planu rocznego; uchwalanie budżetu państwa, planu kredytowego i bilansu płatniczego oraz przyjmowania sprawozdań z wykonania budżetu państwa; ocenianie — w odstępach rocznych — przebiegu, wykonania NPSG, a także wykonania bilansu płatniczego i planu kredytowego; rozpatrywanie sprawozdań z wykonania NPSG. Ponadto, szereg uprawnień Sejmu w dziedzinie planowania wynika z konstrukcji obowiązków organów administracji państwowej wobec Sejmu.

Pod względem przedmiotowym kompetencje Sejmu dotyczą tych funkcji zarządzania gospodarką narodową, które odpowiadają ustrojowo-prawnej pozycji Sejmu. Obejmują bowiem kompetencje w zakresie realizacji funkcji ustalania założeń polityki gospodarczej, tworzenia prawa gospodarowania i zarządzania, kierowania procesem planowania gospodarczego i finansowego. Należy oczekiwać, iż także w pozostałym zakresie Sejm zagwarantuje sobie należną mu pozycję. Dotyczy to zwłaszcza wydania ustawy o naczelnym i centralnym organach zarządzania gospodarką narodową, a także ustawy o terenowych organach władzy i administracji państwowej²⁰ oraz ustawy o kontroli gospodarki narodowej. Wydanie tych aktów jest niezbędne dla zapewnienia logiczności nowego systemu gospodarowania i zarządzania i nie powinno być odkładane w czasie. Brak takich aktów może bowiem poważnie zagrozić realizacji zamierzeń oraz przyjętych już rozwiązań ustawowych.

4. W toku ewolucji zarządzania gospodarką narodową w socjalizmie, związanej zresztą z próbowaniem różnych modeli, wyłonił się specyficzny układ organów administracji państwowej, na której oparto proces zarządzania. Obejmował on najczęściej: 1) Radę Ministrów i jej organy wewnętrzne (Prezes, liczna grupa wicepremierów, Prezydium

²⁰ Postulat ten został już zrealizowany — por. ustawę z 20 VII 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego, Dz.U. nr 41, poz. 185.

Rządu i inne gremia prezydialne); 2) organy sztabowe rządu (np. Komisja Planowania, Państwowa Komisja Cen, Komitet Nauki i Techniki, Urząd Gospodarki Materiałowej itd.); 3) funkcjonalne ministerstwa (np. finansów, handlu zagranicznego, pracy i płac); 4) ministerstwa gospodarcze (w liczbie od kilku do kilkudziesięciu); 5) ministerstwa pozagospodarcze; 6) aparat kontroli państwowej i ochrony prawnej powiązany z rządem (np. w Polsce NIK w latach 1976—1981, Państwowy Arbitraż Gospodarczy); 7) terenowe organy administracji państwowej będące przedstawicielami rządu w terenie (np. w Polsce od 1975 r.); 8) aparat bankowy podległy naczelnym lub centralnym organom administracji państwowej (centralny bank państwa najczęściej podległy rządowi); 9) jednostki nadrzędne nad przedsiębiorstwami (np. zjednoczenia), lecz podległe naczelnym i centralnym organom administracji państwowej.

Rozległość systemu administracji państwowej sprzyjała opanowaniu procesu zarządzania gospodarką narodową, uniemożliwiając szersze oddziaływanie na ten proces ze strony organów przedstawicielskich oraz organizacji społecznych, związkowych i samorządowych. W założeniach reformy gospodarczej wyraźnie stawia się na zmianę tego stanu rzeczy. Zakłada się przede wszystkim służebny charakter działań administracji państwowej w dziedzinie zarządzania gospodarką narodową wobec organów przedstawicielskich. W *Kierunkach reformy gospodarczej* sformułowano szczegółowo nowy zakres zadań Rady Ministrów, ministrów oraz terenowych organów administracji państwowej, a także organów kontroli państwowej i ochrony prawnej oraz aparatu bankowego.

Podjęcie przez Sejm działalności ustawodawczej w dziedzinie gospodarki i finansów poważnie ograniczyło działalność prawotwórczą Rady Ministrów, zmieniając równocześnie charakter tej działalności (wydawanie aktów wykonawczych na podstawie i w celu wykonania ustaw). Druga zasadnicza zmiana wynika z rozwiązań przyjętych w zakresie planowania społeczno-gospodarczego. Rada Ministrów stała się organem projektującym założenia do planów perspektywicznych i wieloletnich oraz realizatorem tych planów.

Zgodnie z ustawą o planowaniu społeczno-gospodarczym Rada Ministrów przedstawia Sejmowi: projekty planów perspektywicznych; wariantowe założenia do opracowania NPSG, projekt tego planu, założenia centralnego planu rocznego oraz projekty: budżetu państwa, bilansu finansowego państwa i bilansu płatniczego; coroczne sprawozdania z wykonania NPSG; łącznie z projektem budżetu państwa uchwalone centralne plany roczne. Natomiast do kompetencji Rady Ministrów na-

leży: uchwalenie centralnego planu rocznego (nie jest on uchwalany przez Sejm); organizowanie wykonania zadań ustalonych w NPSG i w centralnym planie rocznym; ocenianie przebiegu wykonania NPSG i centralnego planu rocznego w poszczególnych dziedzinach i przebiegu procesów gospodarczych w przedsiębiorstwach gospodarki społecznej i nie uspołecznionej oraz podejmowanie decyzji niezbędnych do osiągnięcia planowanych celów.

Nowy układ zadań i kompetencji Rady Ministrów w dziedzinie zarządzania gospodarką narodową, a zwłaszcza zmiana jego charakteru, powinny prowadzić do zmiany organizacji pracy rządu na tym odcinku. Dotychczasowa struktura organizacyjna systemu organów rządowych była rozległa, co uzasadnione było szerokim zakresem działań rządu w dziedzinie zarządzania. Obecnie trzeba zastanowić się nad tym, czy funkcjonowanie w łonie rządu licznej grupy wicepremierów, z których każdy nadzoruje jeden lub kilka działów gospodarki narodowej, przy równoczesnym funkcjonowaniu Prezydium Rządu, jest uzasadnione. Najczęściej węższe gremia rządowe składają się z tych samych osób (wicepremierów i niektórych ministrów), zajmując się tym samym lub prawie tym samym. Praktyka państw socjalistycznych potwierdza zasadność istnienia w łonie rządu węższego gremium, które w imieniu Rady Ministrów wykonuje funkcje kierownicze w dziedzinie zarządzania gospodarką narodową, lecz jest to jeden, wewnętrzny organ Rady Ministrów, który działa w imieniu Rady Ministrów, a nie w imieniu własnym.

Korekty wymaga także organizacja i funkcjonowanie tzw. organów sztabowych rządu. Tylko w teorii organy te uznawane są za organy opiniotwórcze, analityczne i doradcze rządu. W praktyce stają się natomiast organami operatywnego zarządzania i zwierzchnikiem pozostałych organów zarządzania (będącymi organami administracji państwowej). Reforma gospodarcza wyraźnie starała się zmienić ten stan rzeczy. Określono kompetencje Ministra ds. Cen, Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, a także Komisji Planowania przy Radzie Ministrów i Przewodniczącego tej Komisji. Normatywnie zadowalające są jedynie rozwiązania przyjęte w odniesieniu do Ministra ds. Cen i Prezesa GUS.

Kompetencje Komisji Planowania przy Radzie Ministrów określono zbyt ogólnie²¹. Potrzebny byłby akt ustawowy, który określałby zadania, skład i kompetencje Komisji Planowania przy Radzie Ministrów. Określenie „komisja” sugeruje bardzo wyraźnie, że chodzi o skład kolegialny. Tymczasem, Komisja Planowania przy Radzie Ministrów

²¹ Art. 29 ustawy z 26 II 1982 r. o planowaniu społeczno-gospodarczym.

takiej organizacji nie posiada. Jeżeli ma ona przygotowywać projekty planów, założenia i warianty planów i programów, wykonywać analizy itd., to musi być to organizacja oparta na czynniku zawodowym. Właściwszą byłaby wobec tego organizacja Urzędu Planowania, natomiast funkcje kierownicze w dziedzinie planowania spoczywałyby w gestii węższego grmium rządowego ds. gospodarki.

Na marginesie warto też zwrócić uwagę na to, że niezbyt szczęśliwym posunięciem jest łączenie personalne funkcji Przewodniczącego Komisji Planowania z funkcją wicepremiera (I zastępcy Prezesa Rady Ministrów). Ustawa o planowaniu społeczno-gospodarczym uregulowała zadania Przewodniczącego Komisji Planowania przy Radzie Ministrów w sposób typowy dla Prezesa Urzędu Planowania. Tymczasem, wicepremier odpowiadający za sprawy gospodarki musi podejmować operatywne decyzje. Skupienie tych funkcji prowadzi do wypaczenia charakteru działalności Komisji Planowania, która jest przecież aparatem wykonawczym Przewodniczącego Komisji — wicepremiera. Pod tym względem założenia reformy gospodarczej (patrz teza 26 *Kierunków reformy gospodarczej*) nie zostały legislacyjnie zrealizowane.

Na uregulowanie oczekują także zadania i kompetencje ministrów funkcjonalnych (*Kierunki reformy gospodarczej* określają ich mianem ministrów ogólnogospodarczych — patrz teza 27). Dotyczy to zwłaszcza ministrów: finansów, handlu zagranicznego; pracy, płac i spraw socjalnych. Powinni oni przede wszystkim wchodzić w skład wąskiego grmium rządowego ds. gospodarki. Ze względu na materię spraw leżących w ich gestii ministrowie funkcjonalni powinni być odpowiedzialni za całościowe projektowanie, planowanie i realizację zadań w dziedzinie finansów, handlu zagranicznego, zatrudnienia i płac. Wymaga to specjalnego określenia ich statutu prawnego oraz zadań, kompetencji i form ich realizacji. Projekty rozwiązań w tym zakresie od lat oczekują na realizację²². Obecnie staje się to koniecznością.

Nowa regulacja ustrojowa aparatu bankowego²³, jakkolwiek nie pozbawiona elementów dyskusyjnych²⁴, wymaga aby do grona orga-

²² Por. C. Kosikowski, *Rola Ministra Finansów w systemie zarządzania finansami w państwach socjalistycznych*, Łódź 1976 oraz tenże, *Regulacja prawna urzędu Ministra Finansów w świetle reformy gospodarczej*, „Finanse” 1982, nr 3; P. Klimkiewicz, *Koncepcje podziału kompetencji pomiędzy główne szczeble zarządzania*, „Przegląd Organizacji” 1981, nr 3; K. Golinowski, *Przebudowa struktur organizacyjnych i funkcji centralnego aparatu administracji gospodarczej*, „Przegląd Organizacji” 1981, nr 8 i 10.

²³ Ustawa z 26 II 1982 r. *Prawo bankowe*, Dz.U. nr 7, poz. 56; ustawa z 26 II 1982 r. o statucie NBP, Dz.U. nr 7, poz. 57.

²⁴ Por. C. Kosikowski *Dyskusyjne problemy reformy systemu bankowego PRL*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1982, nr 7.

nów funkcjonalnych zaliczyć także Prezesa Narodowego Banku Polskiego. Jest on powoływany i odwoływany przez Sejm, bierze udział w posiedzeniach Rady Ministrów, jest przewodniczącym Rady Banków. Jego udział w pracach wąskiego gremium rządowego ds. gospodarki jest więc konieczny.

Reforma gospodarcza w wyraźny sposób wpłynęła na zmianę zadań i kompetencji ministrów działowo-gałęziowych. Jako organy założycielskie przedsiębiorstw nie będących przedsiębiorstwami terenowymi, są oni jednocześnie organami nadzoru nad tymi przedsiębiorstwami. Ustawa o przedsiębiorstwach państwowych określiła inaczej niż dotychczas stosunki łączące ministra z przedsiębiorstwami, określając granice i formy sprawowania nadzoru. Respektowanie proklamowanej samodzielności i samorządności przedsiębiorstw wymaga zmniejszenia oddziaływania ministrów na gospodarkę przedsiębiorstw. Konieczne jest więc ustawowe określenie nowych zadań i kompetencji ministrów w gospodarce narodowej. Powinno ono jednocześnie prowadzić do znacznego zmniejszenia dotychczasowej liczby ministerstw gospodarczych, które — w świetle nowych zadań ministra — nie muszą działać w tak szerokich rozmiarach.

Wszystkie założenia i zmiany, które wnosi reforma gospodarcza do zadań i kompetencji naczelnych i centralnych organów administracji państwowej, nie doczekały się jeszcze bezpośredniej regulacji ustawowej. Częściowo wynikają natomiast z uchwalonych już ustaw przedmiotowych. Normatywnie jest to określenie niewystarczające. Polska nigdy nie miała dobrych tradycji legislacyjnych w określaniu zadań, organizacji i kompetencji rządu oraz ministrów. Reforma wyraźnie sprzyja przełamaniu tego stanu. Prace nad ustawami dotyczącymi Rady Ministrów i poszczególnych ministerstw nie mogą być jednak odkładane na później, bowiem regulacja procesów gospodarowania nie może być oderwana od uregulowania procesów zarządzania; ta ostatnia jest natomiast uregulowana tylko połowicznie i nie zamyka całego systemu.

5. W dotychczasowym rozwoju rad narodowych i ewolucji zarządzania gospodarką narodową uwidoczniły się następujące kompetencje terenowych organów władzy państwowej w tej dziedzinie: 1) uchwalanie planu gospodarczego i budżetu terenowego, 2) kontrola realizacji tych planów, 3) wpływ na tworzenie i funkcjonowanie jednostek gospodarczych planu centralnego i planu terenowego, 4) wpływ na obsadę i funkcjonowanie terenowych organów administracji państwowej.

W różnych modelach ustrojowo-gospodarczych udział i formy działania rad narodowych w procesie zarządzania gospodarką narodową były niejednolite²⁵. Mimo to można stwierdzić, iż prawie zawsze stan deklarowany lub nawet ujęty normatywnie odbiegał in minus od stanu faktycznego. Pomiedzy pozycją ustrojowo-prawną rad narodowych i ich zadaniami a kompetencjami i możliwościami ich realizacji występował rozdzwieg. Nie sprzyjał on ugruntowaniu autorytetu rad narodowych jako organów władzy terenowej. Stale podejmowano próby zmiany tego stanu rzeczy.

Kolejną próbę stanowi reforma gospodarcza. Zakłada ona, że rady narodowe staną się organami samorządu terytorialnego. Będą podejmowały wiążące uchwały w sprawach dotyczących swojego terenu, a także sprawowały kontrolę nad wszelką działalnością prowadzoną na tym terenie. Zakres zadań i kompetencji rad narodowych ma być określony ustawowo²⁶.

Dotychczas uregulowania ustawowe dotyczące rad narodowych miały charakter pośredni i zawarte były w ustawach o planowaniu społeczno-gospodarczym oraz w ustawie o przedsiębiorstwach państwowych. W 1983 r. uchwalona została ustawa o radach narodowych i samorządzie terytorialnym, której projekt poddany był publicznej dyskusji. Przyjęte w niej założenia są w zasadzie zgodne z założeniami reformy gospodarczej. Rozszerzają w szczególności kompetencje władcze rad narodowych w dziedzinie planowania terenowego i gwarantują wpływ na działalność gospodarczą zachodzącą na danym terenie.

Niepokoić może natomiast brak gwarancji po stronie rozwiązań finansowych, bowiem nadal w prawie budżetowym projektuje się utrzymać konstrukcję budżetu zbiorczego państwa oraz dochodów wyrównawczych, uzupełniających dochody własne rad narodowych. Nadal preferuje się centralizację kierownictwa i środków na szczeblu województwa, co nie zmieni sytuacji wewnątrz systemu rad narodowych. Wreszcie, uległy większym zmianom pozycja i kompetencje terenowych organów administracji państwowej wobec rad narodowych. Zmienił się także w sposób widoczny zakres przedsiębiorstw terenowych. W gestii rad narodowych znajdują się przede wszystkim przedsiębiorstwa użyteczności publicznej, które z natury rzeczy są związane z zaspokojeniem potrzeb lokalnych, lecz wymagają dofinansowania.

Terenowe organy administracji państwowej są obecnie słabiej zwią-

²⁵ Por. szerzej *Rola rad narodowych w zarządzaniu gospodarką narodową*, red. Z. Rybicki, L. Bar, J. Służewski, Wrocław 1968; S. Głowacki, *Terenowe organy a gospodarka narodowa. Zagadnienia prawne organizacji i kierowania*, Wrocław 1977.

²⁶ Patrz przyp. 20.

zane z systemem administracji centralnej niż z systemem rad narodowych. Te ostatnie mają w szczególności decydujący wpływ na obsadę stanowisk kierowniczych w administracji terenowej oraz na kierunki działania i kontroli terenowych organów administracji państwowej. Są — podobnie jak rząd w stosunku do Sejmu — organami wykonawczo-zarządzającymi rad narodowych.

W stosunku do przedsiębiorstw terenowych organy administracji terenowej są organami założycielskimi i z tego tytułu przypadają im kompetencje nadzorcze, określone w ustawie o przedsiębiorstwach państwowych. Nowa ustawa o radach narodowych rozwiązuje problem oddziaływania organów terenowych na jednostki niepodporządkowane i niepodlegające nadzorowi organów terenowych.

Dotychczasowe formy koordynacji terenowej²⁷ nie mogły pozostać w świetle przyjętych rozwiązań w zakresie przedsiębiorstw. Z drugiej jednak strony, porozumienia i umowy nie gwarantują organom terenowym wpływu na kontrolowanie procesów gospodarczych zachodzących na danym terenie. Wyjściem z tej sytuacji byłyby powiązania finansowe pomiędzy przedsiębiorstwami nie podlegającymi nadzorowi organów terenowych a tymi organami, a w szczególności poprzez wpłaty na rzecz budżetu terenowego podatku komunalnego oraz wnoszenie opłat za korzystanie z urządzeń i terenów zarządzanych przez daną radę narodową, a także udział w inwestycjach rozbudowujących infrastrukturę techniczną i społeczną w terenie²⁸.

6. W procesie zarządzania gospodarką narodową ważna rola przypada także organom państwowej ochrony prawnej i kontroli. Reforma gospodarcza nie poświęciła temu zagadnieniu zbyt szerokiego miejsca. Tymczasem, nie ulega wątpliwości, iż dotychczasowy system kontroli gospodarki narodowej musi ulec gruntownej zmianie. Objęły one już Najwyższą Izbę Kontroli, która stała się ponownie organem podległym Sejmowi i sprawuje kontrolę o charakterze ponadresortowym²⁹.

W świetle rozwiązań przyjętych w odniesieniu do nadzoru nad przedsiębiorstwami państwowymi muszą ulec zmianie dotychczasowe

²⁷ Por. M. Królikowska, *Prawne gwarancje samodzielności przedsiębiorstwa państwowego a koordynacja terenowa i międzyresortowa*, „Zeszyty Naukowe UŁ” 1977, S. I, z. 19; J. Borkowski, M. Królikowska-Olczak, *Władcze formy koordynacji terenowej*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Śląskiego” 1980, nr 364.

²⁸ Por. Propozycje C. Kosikowskiego, P. Bubieńskiej-Lefik i T. Dębowskiej-Romanowskiej, [w:] *Struktura prawno-administracyjna i finansowa gospodarki miast uspołecznionych*, red. N. Gajl, Wrocław 1978.

²⁹ Uchwała RP z 17 X 1980 r. w sprawie nadania statutu NIK, MP 1981, nr 1, poz. 1.

formy i zakres kontroli resortowej. Samodzielność i samorządność przedsiębiorstw państwowych oznacza potrzebę wzmocnienia kontroli wewnętrznej. Wzrasta ranga kontroli organów przedstawicielskich oraz kontroli społecznej, chociaż wymagają one pewnej instytucjonalizacji prawnej, gwarantującej autentyczny wpływ na gospodarkę. Muszą także ulec zmianie formy kontroli sprawowanej przez aparat finansowy i bankowy.

W każdej z przyjętych dotychczas ustaw mamy pewien zarys koncepcji kontroli gospodarki narodowej. Brak jest natomiast koncepcji całościowej, a także uregulowania kompleksowego. Nowe regulacje dotyczące z osobna NIK, Sejmu, rad narodowych itd. nie są w stanie zapewnić spójności i przejrzystości systemu kontroli gospodarki narodowej. Jest to jeden z mankamentów dotychczasowego przebiegu wdrażania reformy gospodarczej.

Reforma wprowadziła szereg nowych rozwiązań w stosunkach przedsiębiorstw z organami nadzoru, aparatem bankowym, pomiędzy organami przedsiębiorstwa (dyrektorem a samorządem pracowniczym). Rejestrację przedsiębiorstw oraz rozstrzyganie wielu potencjalnych sporów poddano jurysdykcji sądów powszechnych. Jednocześnie, reforma zakłada wzrost znaczenia stosunków umownych pomiędzy jednostkami gospodarczymi, co wymaga także ustanowienia form i procedury rozstrzygania ewentualnych sporów stąd wynikających. W tym zakresie proponuje się zreformowanie państwowego arbitrażu gospodarczego i oddanie do jego kompetencji rozstrzyganie tych sporów³⁰. Oznacza to dwoistość procedury i organów rozstrzygających spory³¹. Może ona być jeszcze poszerzona o procedury administracyjne i rozstrzyganie niektórych spraw przez organy administracji państwowej z Naczelnym Sądem Administracyjnym włącznie.

Wydaje się, iż rysująca się perspektywa pluralizmu w rozstrzyganiu różnego rodzaju sporów przedsiębiorstw nie jest zbyt obiecująca. Łatwiej byłoby skierować się ku przyjęciu koncepcji sądownictwa gospodarczego, wykorzystując dotychczasowy dorobek i kadry państwowego arbitrażu gospodarczego w działalności sądów powszechnych. Te ostatnie nie są zresztą przygotowane organizacyjnie i kadrowo na przyjęcie do rozstrzygania spraw gospodarczych. Dlatego też wzmocnienie ich potencjałem państwowego arbitrażu gospodarczego byłoby nawet wręcz konieczne.

W *Kierunkach reformy gospodarczej* preferuje się inne rozwiąza-

³⁰ Por. M. Małeży, *O nowy kształt arbitrażu gospodarczego*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1982, nr 6.

³¹ Por. M. Tyćka, *Model organu rozstrzygającego sprawy sporne związane z gospodarką społeczną*, „Państwo i Prawo” 1982, nr 3—4.

nie. Polega ono na reformie arbitrażu i powierzeniu mu całości spraw gospodarczych. Wiadomo jednak już, że postulat ten nie zostanie w pełni wykonany, bowiem ustawy o przedsiębiorstwach państwowych i o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego cały szereg spraw przekazują sądom powszechnym, nie zaś arbitrażowi. W tej sytuacji, należałoby poważniej rozważyć koncepcję jednolitego sądownictwa gospodarczego, funkcjonującego w ramach sądów powszechnych. Może ono spełniać nie tylko funkcje orzekające, lecz także ważne funkcje sygnalizacyjno-kontrolne.

7. Oceniając dotychczasowe rezultaty legislacyjne wdrażania reformy gospodarczej, stwierdzamy iż w największym stopniu zaawansowane są prace związane z regulacją procesów gospodarowania. Natomiast regulacje dotyczące zarządzania gospodarką narodową mają do tej pory w zasadzie charakter pośredni, tj. wynikają z ustaw o charakterze przedmiotowym. Wydaje się, iż o ile przy regulowaniu procesów gospodarowania słusznie rozpoczęto reformę od unormowania pozycji przedsiębiorstw państwowych jako podstawowych ogniw gospodarki narodowej, o tyle przy regulowaniu procesów zarządzania należy zacząć od unormowania naczelnych i centralnych organów zarządzania i dalej przejść do pozostałych podmiotów.

Proces regulowania systemu zarządzania gospodarką narodową został prawidłowo zapoczątkowany. Pierwsze ustawy przedmiotowe zagwarantowały bowiem należną pozycję w zarządzaniu Sejmowi. Wyznaczyły także kierunek przyszłych rozwiązań, gdy chodzi o Radę Ministrów, ministrów i terenowe organy władzy i administracji państwowej. Prace w tym zakresie muszą być wykonane niezwłocznie, ponieważ od przyjętych w nich ustaleń zależy dalszy tok normowania zarządzania.

Wydaje się, iż dla realizacji nowych zadań i kompetencji rządu koniecznym byłoby: 1) utworzenie w łonie rządu Komitetu Gospodarczego i wyposażenie go w kompetencje do zarządzania gospodarką narodową w imieniu rządu; 2) likwidacja innych ciał węższych (np. Prezydium Rządu) zajmujących się zarządzaniem gospodarką; 3) powołanie w miejsce Komisji Planowania — Urzędu Planowania oraz powierzenie funkcji kierowniczych w dziedzinie planowania centralnego Komitetowi Gospodarczemu; 4) powołanie w skład Komitetu Gospodarczego, jako organu koleğialnego, przedstawicieli organów sztabowych i funkcjonalnych rządu (planowanie, finanse, handel zagraniczny, ceny, zatrudnienie i płace, gospodarka materiałowa, banki, statystyka państwowa); 5) odrębne uregulowanie prawne pozycji i zadań ministrów ogólnogospodarczych i działowo-gałęziowych.

Normując zadania i kompetencje organów terenowych w zarządzaniu gospodarką narodową, należy przede wszystkim zapewnić zgodność z dotychczasowymi kierunkami reformy gospodarczej (wzmocnienie organów przedstawicielskich, uspołecznienie planowania, decentralizacja i kierunek na samorządność). Wymaga to określenia na nowych zasadach gospodarki finansowej rad narodowych, zakresu przedsiębiorczości terenowej, nowych form powiązań i koordynacji terenowej, podporządkowania terenowych organów administracji państwowej radom narodowym.

W sferze podmiotów kontroli i ochrony prawnej na plan pierwszy wysuwa się potrzeba wydania ustawy, normującej kompleksowo system kontroli gospodarki narodowej. Do rozstrzygnięcia pozostaje także sprawa przyjęcia koncepcji powszechnego sądownictwa gospodarczego i usunięcia zarysowującego się pluralizmu w rozstrzyganiu sporów, w których zaangażowane są przedsiębiorstwa lub ich organy.

Przed ustawodawcą pozostaje więc spora jeszcze grupa problemów i prac, które dla realizacji reformy gospodarczej w całości są niezbędne do wykonania.

Katedra Prawa Finansowego
i Prawa Zarządzania Gospodarką Narodową
Zakład Prawa Zarządzania
Gospodarką Narodową
Uniwersytet Łódzki

Lipiec 1982 r.

Cezary Kosikowski

LES SUJETS DE LA GESTION DE L'ÉCONOMIE NATIONALE À LA LUMIÈRE DE LA RÉFORME ÉCONOMIQUE

L'article présente les principes de la réforme économique de l'an 1980 dans la Pologne Populaire et sa réalisation du point de vue de la législation. L'auteur constate qu'on a à juste raison commencé le processus des changements par l'admission des régularisations juridiques nouvelles dans la sphère des entreprises d'état et des principes de leur fonctionnement. C'est ainsi qu'on a mis en règle le mécanisme de gestion nouveau. Indirectement les régularisations juridiques nouvelles ont aussi embrassé le mécanisme de régie. Cependant il exige non seulement la conception objective (la régularisation juridique des instruments de la gestion) mais avant tout celle subjective. Sous ce rapport, pas tous les principes de la réforme économique ont été réalisés. L'auteur part du principe que la régularisation des sujets de la gestion exige l'admission du critère de la fonction de la gestion (for-

mation des principes de la politique, création du droit, gestion de la planification, organisation et régie de l'exécution, contrôle).

En s'appuyant sur tout cela, l'auteur fait l'analyse des principes et des solutions en usage jusqu'à présent et suggère des propositions concrètes quant aux devoirs et compétences des organes représentatifs (Diète, Conseils nationaux), des organes de l'administration d'état et des organes de la protection juridique et du contrôle d'état dans le processus de la gestion. L'auteur trouve aussi que la réforme ne pourra pas être considérée comme préparée au fonctionnement, avant que les devoirs et les compétences des organes de la gestion de l'économie nationale ne soient juridiquement régularisés.